

ЯИЧНИКОВА ЮЛИЯ СТЕПАНОВНА

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ
АНАЛИЗ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Специальность:

12.00.02- конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань-2012

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права
ФГБОУ ВПО «Марийский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Михеева Татьяна Николаевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Железнов Борис Леонидович

кандидат юридических наук, доцент
Кузьмин Михаил Александрович

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П.Огарева»**

Защита состоится 30 марта 2012 года в 14 часов на заседании объединенного диссертационного совета ДМ 212.081.26 при ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г.Казань, ул. Кремлевская, 18, ауд.335.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И.Лобачевского Казанского федерального университета (г.Казань, ул. Кремлевская,18).

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Казанского федерального университета <http://www.ksu.ru>

Автореферат разослан _____ 2012 г.

Ученый секретарь объединенного
диссертационного совета, кандидат
юридических наук, доцент

Г.Р.Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблемы организации и деятельности местного самоуправления уже многие годы являются предметом научного осмысления и широких общественных дискуссий. Вместе с тем реальное состояние местного самоуправления как самостоятельного института публичной власти невозможно представить и верно оценить без осуществления надлежащего контроля. Контроль призван обеспечить достоверность деятельности, осуществляемой органами и должностными лицами местного самоуправления, оценку их работы по решению вопросов местного значения. Он рассматривается как неотъемлемая часть любой управленческой деятельности, как способ обеспечения законности в работе органов публичной власти¹.

Однако обособленность местного уровня публичной власти в государственном механизме России порождает противоречивое отношение к контролю за местным самоуправлением. Зачастую осуществление контроля государственными органами рассматривается как вмешательство и ассоциируется с нарушением принципа самостоятельности местного самоуправления², вследствие чего формируется искаженное восприятие местного уровня власти как субъекта, неподконтрольного государству.

Отчасти подобные противоречия были сняты Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, закрепившим государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий, предусмотревшим возможности для контрольной деятельности внутри системы местного самоуправления представительным органом и главой муниципального образования, а также специально создаваемым контрольным органом. Однако благодаря попыткам законодателя были урегулированы лишь отдельные направления данного института, которые почти совсем не затронули возможности участия в нем населения и общественных структур.

В современных условиях модернизации многих направлений российской государственности, когда приоритетными становятся вопросы развития элементов гражданского общества, очевидно возникла потребность в разработке новых теоретических и практических подходов к институту контроля за деятельностью местного самоуправления, где адекватное место должен занять общественный (гражданский) контроль. Формы контроля не могут оставаться неизменными, они должны быть гибкими, отвечать на вызовы времени.

В связи с чем все более очевидной становится необходимость обоснования этой проблемы, формирования однозначных подходов к пониманию сути

¹Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России// Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. - № 4. – С.13.

²Коршунов С.А. Государственный контроль деятельности местного самоуправления (на примере Республики Татарстан) // Журнал российского права. – 2006. - № 9. – С. 47.

явления, стоящего за термином «контроль в муниципальной сфере», понимания предмета рассмотрения, формирования объекта и субъектов, что позволило бы пролить свет на природу феномена контроля и на этой основе предложить адекватный объективной реальности алгоритм контрольной деятельности.

Необходимо отметить, что институт контроля за местным самоуправлением имеет исторические корни, изучение и осмысление которых поможет обогатить багаж научных знаний в исследуемой сфере.

Не следует отвергать и образцы зарубежной муниципальной школы, поскольку последняя нарабатывает опыт уже не одно столетие. Изучение правового регулирования и практики осуществления контроля за местными органами в зарубежных государствах позволяет не только критически оценить аналогичные процессы в российском местном самоуправлении, но и избежать возможных ошибок.

Таким образом актуальность диссертационного исследования обусловлена незавершенностью и противоречивостью вопросов контроля за деятельностью в муниципальной сфере, являющихся одной из ключевых проблем современного местного самоуправления, что подвигло автора к выявлению данных проблем и формулировке собственных научных позиций по их решению.

Степень научной разработанности темы. Проблема контроля за деятельностью органов местного самоуправления сегодня становится очень значимой, к ней обращено внимание как ученых, так и практиков муниципального строительства, хотя институт контроля известен России с появления элементов местного самоуправления в конце IX – начале X веков. В связи с чем в работе нашло отражение теоретическое наследие видных отечественных ученых Б.Б.Веселовского, В.П.Безобразова, А.И.Васильчикова, А.Д.Градовского, Н.И.Лазаревского, В.Н.Лешкова и др.

Труды ряда современных авторов, рассматривавших вопросы контроля в историческом аспекте: И.М.Голуба, Н.И.Захаровой, В.В.Куликова, Л.Е.Лаптевой, Т.Н.Михеевой стали также предметом изучения и осмысления.

Ключевое значение для теоретического понимания института контроля, в целом, и контроля в муниципальной сфере, в частности, имеет работа «Основы городского хозяйства» известного муниципалиста прошлого века Л.А.Велихова, ставшая классическим образцом для развития местного самоуправления. Заслуживают современного прочтения и работы В.И.Ленина, посвященные организации контрольного дела.

В правовой науке получили рассмотрение отдельные вопросы контроля в трудах по общей теории права, муниципальному, конституционному, административному праву таких признанных теоретиков как С.С.Алексеев, А.Г.Бабичев, Д.Н.Бахрах, Н.С.Бондарь, И.В.Выдрин, А.Н.Кокотов, Н.А.Емельянов, О.Е.Кутафин, М.Н.Марченко, Л.Л.Попов, Н.В.Постовой, В.В.Пылин, Е.Б.Султанов, В.И.Фадеев, Е.С.Шугрина, В.Е.Чиркин и др.

О международно-правовых аспектах рассматриваемой проблематики писали как российские правоведы Н.М.Антюшина, В.А.Баранников,

Н.П.Медведев, А.С.Прудников, А.И.Черкасов, В.Е.Чиркин, так и зарубежные ученые Д.Элерс, Э.Маркварт, Г.Шоллер, Х.Штимпфл, Э.Харлоф, Ю.Харбих и др.

Следует отметить, что современными авторами в большей степени были исследованы вопросы государственного контроля за местными органами, которые нашли отражение в научных публикациях А.С.Бурмистрова, Н.А.Золотарева, А.Р.Еремина, В.М.Иванченко, С.А.Коршунова, О.И.Куленко, Л.И.Лунева, Н.Л.Пешина, К.А.Пивоварова, В.И.Рохлина, М.Якутовой и др.

В последнее время ряд ученых обратили внимание на другую форму контроля - муниципальный контроль, например, С.В.Пылин, В.В.Чуманова, Е.С.Шугрина, но необходимо констатировать, что названная форма оказалась в меньшей степени изученной. Нельзя однозначно принять вывод в работах перечисленных юристов, касающийся отнесения к субъектам муниципального контроля населения, граждан, общественных организаций, которые охватываются самостоятельной формой - общественным контролем.

Поэтому, несмотря на появление значительного числа работ по отдельным проблемам контроля за деятельностью муниципальных органов, в научно-теоретической литературе не уделяется должного внимания вопросам общественного (гражданского) контроля, за исключением Е.А.Незнамовой и фрагментарного упоминания об этой важной форме контроля в работах Е.С.Шугриной и В.В.Чумановой, данная проблематика пока не нашла развития. В связи с этим одной из целей автора является попытка восполнить имеющийся пробел и рассмотреть вопросы участия в контроле населения муниципальных образований, граждан, общественных объединений, выступающих субъектами общественного контроля. Определение исторических корней данного явления, его зарубежных аналогов и возможности применения в современном местном самоуправлении позволит, по мнению автора, сделать деятельность муниципальных структур более открытой и прозрачной. Научное обособление общественного контроля как самостоятельной формы контроля на муниципальном уровне доведет до логического завершения институционализацию исследуемого института.

Также нуждается в серьезном анализе и корректировке конституционно-правовое регулирование контрольной деятельности, поскольку правовое поле в этой части сегодня не отвечает вызовам времени.

Перечисленные проблемы указывают на недостаточную теоретическую разработанность института контроля в муниципальной сфере, что подвигло автора к научному поиску и восполнению имеющихся пробелов.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с осуществлением контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Характеристика объекта не ограничивается рамками российской правовой системы, а распространяется и на зарубежный опыт.

Предметом исследования выступают формы и методы контроля за муниципальной деятельностью, их правовое регулирование и практика осуществления.

Целью исследования является комплексный анализ теоретических основ, отечественного и зарубежного опыта, позволяющий выявить особенности и закономерности контроля за деятельностью в сфере местного самоуправления как самостоятельного конституционно-правового института, а также разработка на этой основе предложений, направленных на решение проблем в данной области.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- проанализировать научно-теоретические аспекты правового регулирования института контроля на муниципальном уровне;
- исследовать исторические истоки зарождения и развития данного института в России;
- изучить опыт правового регулирования и практики осуществления контроля за местными органами в зарубежных государствах;
- провести анализ конституционно-правового регулирования вопросов контроля в муниципальной сфере в современной России;
- дать характеристику формам и методам государственного контроля за деятельностью местного самоуправления;
- определить особенности муниципального контроля за органами и должностными лицами местного самоуправления;
- специальному исследованию подвергнуть институт общественного контроля в области местного самоуправления;
- выработать научно-практические рекомендации по совершенствованию форм, методов контроля на муниципальном уровне.

Методологическая основа исследования. Для решения поставленных задач использован комплекс разнообразных методов научного исследования, в частности, исторический, статистический, сравнительного правоведения, социологический, которые позволили всесторонне и комплексно изучить поднятую проблему.

Использовался общенаучный метод анализа нормативных правовых актов. Осуществлен выбор системного подхода к изучению правовых явлений. Изучены и обобщены действующие формы контроля за деятельностью местного самоуправления, что позволило выявить их правовую недостаточность и обосновать авторскую позицию по совершенствованию форм контроля с учетом современных требований развития местного самоуправления.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды известных отечественных правоведов в области общей теории государства и права, а также ведущих ученых в сфере муниципального права, конституционного права. При написании диссертации автор обращался к теоретическим аспектам контроля, который является одним из методов

управления. В связи с чем, данный институт был рассмотрен также и с позиций административно-правовой науки.

Завершенность и логичность теоретической части исследования придало изучение работ дореволюционных российских юристов, классика местного самоуправления послеоктябрьского периода Л.А.Велихова, а также ряда зарубежных авторов.

Источниковедческую базу исследования составляют: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иные федеральные законы; конституции (уставы) и законодательство субъектов Федерации; нормативные правовые акты, принимаемые в муниципальных образованиях. Подвергнуты изучению и использованию конституции и законы ряда зарубежных государств (США, Германии, Франции, Швеции), регулирующие институт контроля за местным самоуправлением.

Научная новизна исследования обусловлена актуальностью и недостаточной разработанностью данной крупной проблемы современного местного самоуправления. Несмотря на наличие множества правовых норм разного уровня, регулирующих названный институт, и его динамичное изменение, остается не вполне реализованной потребность включения в контрольную деятельность на местном уровне населения, граждан, общественных объединений, составляющих в совокупности субъектов общественного контроля. Выделение этой группы в самостоятельную форму контроля создает правовые основания для большей открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления перед местным сообществом, чем достигается один из основных принципов местного самоуправления, провозглашенных Европейской хартией местного самоуправления - его эффективность и приближенность к гражданам.

Диссертант обосновывает **ряд положений и делает выводы, обладающие элементами научной новизны, которые выносятся им на защиту:**

1. Контроль, являясь ключевой функцией любой системы управления, на муниципальном уровне приобретает особую значимость, что обусловлено известной самостоятельностью и обособленностью местного самоуправления в рамках государственного механизма. С позиций теоретического подхода контроль выступает фактором, ограничивающим самостоятельность, чем достигается равновесие внутри системы местного самоуправления.

2. На основе научно-теоретического анализа института контроля обоснован вывод о том, что контроль в муниципальной сфере отличается от его классических определений, в связи с чем, нуждается в уточнении и конкретизации. Под ним следует понимать организационно-правовую деятельность контролирующих субъектов, область воздействия которой ограничена территорией муниципального образования; имеет объектом отнесенную к компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления деятельность по решению вопросов местного значения и

переданных государственных полномочий, защите прав населения и юридических лиц; по проверке законности принимаемых решений и муниципальных правовых актов.

3. Историко-правовой анализ зарождения и эволюции института контроля в системе местного самоуправления позволил выявить его закономерности, доминирующие тенденции и логику развития. Автором обоснована зависимость форм и методов контроля от степени влияния государства на местное самоуправление:

- при усилении влияния государства на местные органы доминирующим становился государственный контроль, в большинстве случаев, исключаящий осуществление контрольных полномочий другими субъектами;

- при ослаблении государственных начал в сфере местного самоуправления акцент переносился на иные формы контроля - публичный (общественный), обеспечивающий участие в контрольной деятельности населения (граждан), и внутренний контроль, субъектом которого, как правило, выступал представительный орган местного самоуправления и создаваемый им собственный контрольный орган.

4. Исследование опыта правового регулирования и практики контроля за местными органами в зарубежных странах выявило различные подходы к расстановке акцентов в формах и методах контроля, что позволило обосновать вывод о наличии двух моделей контроля в муниципальной сфере.

Для первой модели характерно то, что основным субъектом контрольных полномочий за муниципальными структурами являются государственные органы, функция государственного контроля выступает в этом случае не только как репрессивный надзор, но и преследует цель защиты интересов муниципальных образований, рассматривается в качестве государственной гарантии местного самоуправления (ФРГ, Франция).

Второй модели присуще (наряду с наличием государственного контроля) широкое привлечение к контрольной деятельности публичных институтов, жителей муниципальных образований. Здесь имеет место преобладание общественного (гражданского) контроля над иными его формами. Подконтрольность органов местного самоуправления гражданским структурам позволяет населению реально участвовать в местной жизни, в подготовке и принятии решений на местном уровне (США, Швеция).

5. Одним из дополнительных полномочий конституционного права на местное самоуправление является возможность реализации населением и иными гражданскими институтами контрольных полномочий в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления.

Конституционное положение части 1 статьи 132, закрепляющее самостоятельность органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью, формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов и сборов, охране общественного порядка, решении иных вопросов местного значения, по мнению автора, нуждается в дополнении нормой о контроле по аналогии с

частью 2 данной статьи. В связи с чем, предлагается часть 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации дополнить пунктом вторым следующего содержания:

«Контроль за исполнением перечисленных полномочий осуществляют население муниципального образования, граждане, местные общественные организации».

Восполнение данного конституционного пробела будет способствовать повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, обеспечит их открытость, прозрачность для населения и создаст правовую базу для развития общественного контроля в муниципальной сфере.

6. Для придания исследованию необходимой степени полноты была изучена возможность осуществления государственного контроля за решением органами местного самоуправления вопросов местного значения, который приобрел правовые контуры с изданием в 2008 году Указа Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»³. Вопросы местного значения, напрямую влияющие на жизнеобеспечение населения муниципального образования, по мнению автора, также могут и должны подвергаться контролю со стороны государства, конечной целью деятельности которого является обеспечение достойных условий жизни своим гражданам. Отсюда вытекают следующие выводы:

Во-первых, оценочные мероприятия государства в отношении решения муниципальными органами вопросов местного значения приобретают необходимую объективность с привлечением к участию в этой деятельности населения муниципальных образований, мнение которого может существенно повлиять на показатели эффективности оцениваемых объектов. Это нашло правовую регламентацию в индикаторах оценки населением результатов деятельности органов местного самоуправления, что расценивается автором как проявление общественного компонента в механизме государственного контроля.

Во-вторых, модернизация многих сфер Российского государства настоятельно диктует поиск новых подходов к традиционно сложившимся явлениям, в том числе, государственному контролю. Мониторинг и оценка деятельности местных органов, сопровождающиеся поощрением муниципальных образований, достигших наилучших показателей, позволяют рассматривать государственный контроль не только как надзирающий государственный инструмент, но и обозначают в нем стимулирующую функцию.

7. Обосновывается, что поскольку контрольно-счетный орган муниципального образования образуется представительным органом, то это, в конечном счете, предполагает его подотчетность местному сообществу. В связи

³ Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ.- 2008.-№18.- СТ.2003.

с чем предлагается внести изменения в часть 2 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, дополнив перечень обязательных органов в системе местного самоуправления необходимым элементом – контрольно-счетным органом муниципального образования.

По мнению автора, его отсутствие лишает население и другие структуры территориального сообщества возможности оценивать деятельность муниципальных органов в сфере распоряжения местными финансами и муниципальной собственностью.

8. Доказана необходимость современной научной интерпретации существующих форм контроля - государственного и муниципального. Из муниципального контроля предлагается выделить в качестве самостоятельной формы общественный контроль, что представляется обоснованным с точки зрения субъектного состава. Население, граждане, общественные организации, СМИ - субъекты общественного контроля, будучи по правовой природе элементами гражданского общества, не входят в структуру муниципальных органов, выступающих субъектами муниципального контроля. С обособлением общественного контроля институционализация контроля в сфере местного самоуправления приобретает логическую завершенность.

9. Вместе с тем, оценив в совокупности конституционно-правовой массив, регулирующий институт контроля в муниципальной сфере, следует заключить, что сегодня в целом созданы юридические условия для реализации контрольной деятельности в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления. Однако законодатель не всегда успевает реагировать на вызовы времени, в силу чего, не сформировал достаточную правовую основу для обеспечения активного участия в контроле на местном уровне граждан, населения, других институтов гражданского общества.

Практическая значимость и апробация результатов исследования. Основные положения научного исследования позволили отразить особенности и тенденции развития института контроля в муниципальной сфере. Выявление новых форм контроля, в частности общественного контроля, способно существенно повлиять на улучшение институциональной системы исследуемого института, поскольку вовлечение общественности и граждан в контрольную деятельность не только позитивно влияют на эффективность работы местных органов, но и создают основу для дальнейшего развития элементов гражданского общества.

Практическое значение диссертации состоит в том, что в ней содержатся конкретные рекомендации, теоретические выводы, предложения, которые могут быть использованы в процессе дальнейшего совершенствования законодательных актов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных правовых актов.

Материалы и выводы диссертации были представлены автором в докладах и научных сообщениях на региональных, всероссийских и международных научных конференциях:

- на XI межвузовской научной студенческой конференции «Государство и право на рубеже XX-XXI веков. Актуальные проблемы современности», прошедшей в Марийском государственном университете, 2004г. (г.Йошкар-Ола);

- на научных конференциях по итогам научно-исследовательской работы профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов юридического факультета Марийского государственного университета за 2007, 2009, 2010 годы (г.Йошкар-Ола);

- на всероссийских междисциплинарных научных конференциях с международным участием в Марийском государственном техническом университете – Двенадцатые Вавиловские чтения в 2008 году, Тринадцатые Вавиловские чтения в 2009 году, Четырнадцатые Вавиловские чтения в 2010 году (г.Йошкар-Ола);

- на всероссийской заочной научно-практической конференции «Правовая система России: состояние, проблемы, перспективы» в 2010 году (г.Сибай);

- на научно-практической конференции «О взаимодействии общественных институтов с представительными органами местного самоуправления», состоявшейся 27 мая 2010 года в Марийском государственном университете с участием Общественной палаты Республики Марий Эл и Совета муниципальных образований Республики Марий Эл (г.Йошкар-Ола);

- на IV международной научно-практической конференции «Пробелы в российском законодательстве» памяти академика В.Н.Кудрявцева в 2010 году (г.Чебоксары).

По теме диссертационного исследования автором написано и издано 20 научных публикаций, в том числе учебно-методическое пособие по муниципальному праву, которое используется им при проведении семинарских занятий и чтении лекций по одноименному курсу на юридическом факультете Марийского государственного университета. Значительная часть научных предложений автора нашла отражение в его монографической работе, посвященной исследованию проблематики института контроля на муниципальном уровне.

Основные результаты, выводы диссертационного исследования апробированы и внедрены в учебный процесс юридического факультета Марийского государственного университета и других вузов Республики Марий Эл.

Материалы диссертационного исследования нашли также применение в практической деятельности органов местного самоуправления ряда муниципальных образований Республики Марий Эл, использованы автором при проведении семинаров в Совете муниципальных образований Республики Марий Эл с работниками местных администраций, главами муниципальных образований.

Концепция и основные положения диссертации обсуждены и рекомендованы к защите на заседании кафедры конституционного и административного права Марийского государственного университета.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор и актуальность темы исследования, раскрывается состояние ее разработанности, определяются объем, цели и задачи исследования, подчеркивается научная новизна и характеризуется практическая значимость работы, отмечаются результаты апробации проведенного исследования.

Первая глава «Историко-теоретические основы и зарубежный опыт контроля за органами местного самоуправления» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Научно-теоретические аспекты понятия контроля за органами местного самоуправления» проводится теоретико-правовой анализ понятия контроля вообще и контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, в частности. Конкретизируя данное понятие автор исходит из общетеоретического его понимания, в основе которого лежит функция, обратная управлению, то есть проверка управленческих решений на соответствие заданным параметрам, выявление и пресечение неправомерных отклонений.

Адаптируя названные характеристики контроля к местному самоуправлению автор конкретизирует направленность воздействия контрольных мероприятий на сферу деятельности муниципальных органов и должностных лиц местного самоуправления. В связи с чем, отмечается также специфический субъектный состав контролирующих органов - органы государственной власти; органы и должностные лица местного самоуправления, наделенные контрольными полномочиями по закону, а также создаваемые в муниципальных образованиях собственные контрольные органы; население, граждане, общественные структуры, проживающие (осуществляющие свою деятельность) на муниципальных территориях.

В зависимости от субъектов определены формы контроля за деятельностью на муниципальном уровне - государственный, муниципальный и общественный контроль. Причем в отличие от общепринятого деления контроля на государственный и муниципальный, включающий в качестве составной части контроль населения, представителей местного сообщества, доказано, что общественный (гражданский) контроль должен быть выделен из муниципального в качестве самостоятельной формы. Население, как и другие гражданские институты, не входят в структуру муниципальных органов, а являются элементами гражданского общества, что логически требует обособления их в качестве самостоятельного субъекта контроля - общественного (гражданского). Это подчеркивает справедливость слов, высказанных известным специалистом в области контроля Н.А.Золотаревым о том, что контроль должен видоизменяться, совершенствоваться по мере

развития государства, его форм, структур власти, управления, общественного устройства⁴.

В качестве подконтрольного объекта автор называет деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления как по решению вопросов местного значения, так и по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органами государственной власти на местный уровень. Также контролю подлежит законность принимаемых в муниципальном образовании решений и муниципальных правовых актов.

В завершение научно-теоретического анализа понятия контроля на муниципальном уровне диссертант отметил, что с обособлением общественного контроля институционализация контроля в сфере местного самоуправления приобретает логическую завершенность.

Во втором параграфе «Институт контроля в истории местного самоуправления России» исследуется зарождение и развитие различных форм контроля в историко-правовом аспекте. Автор прослеживает, начиная со второй половины IX века, появление выборных начал в управлении Псковской и Новгородской вечевых республик и, как следствие, появление в этот период контроля за деятельностью избранных должностных лиц, распоряжением финансовыми средствами. Поскольку контрольные функции осуществлялись вечевыми собраниями граждан, то диссертант приходит к выводу о существовании в тот период такой формы как общественный контроль, позволявший обеспечить открытость и прозрачность самоуправленческих структур.

На более поздних этапах развития российской государственности (правление Ивана IV, Петра I, Екатерины II) преобладающим был государственный контроль. Бурное развитие местного самоуправления, связанное с проведением императором Александром II земской и городской реформ, привнесло определенные изменения в контрольную деятельность на местном уровне. Анализ Положения о земских учреждениях 1864 года показал, что за деятельностью управ (исполнительных органов местного самоуправления) осуществлялся определенный общественный (публичный) контроль, что выражалось в обязательности опубликования для всеобщего сведения результатов ревизий. Местное население имело возможность реально оценить эффективность работы исполнительного органа.

И хотя позднее в 1867 году открытость работы управ уменьшилась, тем не менее, в земских учреждениях были созданы все условия для внутреннего контроля со стороны представительных органов - земских собраний, а также сформированных ими ревизионных комиссий, которые можно рассматривать как прообраз современных контрольных органов муниципальных образований.

В последующие годы при императоре Александре III было усилено влияние государства на муниципальные органы, что привело к расширению контрольных функций государства. В структуре контроля за деятельностью

⁴ Золотарев Н.А. Из истории государственного контроля в России 1892-1917г.г. // Контроллинг. – 1994. - № 2. – С.33.

местных органов советского периода существовали с разной степенью успеха несколько форм контроля: партийный, государственный, народный (общественный) и внутренний контроль. И хотя нельзя сказать, что местные Советы по форме сохранили и расширили традиции российского самоуправления, но институт контроля советского периода, по мнению автора, заслуживает внимания по многим аспектам, в том числе по привлечению общественности к данной работе.

Историческая ретроспектива института контроля доказывает, что контроль объективно является необходимым элементом местного самоуправления.

Третий параграф «Правовое регулирование и практика осуществления контроля за местными органами в зарубежных государствах» посвящен изучению зарубежного опыта в исследуемой сфере, поскольку муниципальные традиции во многих странах насчитывают не одно столетие. Опыт развития организации контрольной деятельности, ее правового регулирования в развитых зарубежных государствах, по мнению диссертанта, дает прекрасный материал для его осмысления и творческого применения при решении современных проблем.

Проведенный анализ выявил различные подходы к расстановке акцентов в формах и методах контроля. Например, обращение к германскому опыту контроля показало, что он осуществляется, главным образом, органами государственного надзора и контроля, но в Германии подход к контрольной функции за местной деятельностью рассматривается не в качестве репрессивного надзора, а преследует также цель защитить интересы общины, оказать ей помощь в решении местных вопросов путем консультаций.

Практика функционирования американского института контроля в муниципальной сфере позволила сделать вывод о том, что в США существует значительное количество публичных институтов, способных осуществлять контроль деятельности муниципалитетов и оказываемых ими услуг населению.

К особенностям шведской модели местного самоуправления автор отнес ее максимальную открытость, приближенность и полную подконтрольность гражданским структурам, что позволяет рядовым гражданам иметь неограниченный доступ ко всем документам, издаваемым муниципальными органами.

Различные подходы к институту контроля в зарубежных странах позволили диссертанту сделать заключение о наличии двух моделей контроля в муниципальной сфере. Вместе с тем в работе отмечены некоторые общие тенденции, в частности, в правовых актах различных зарубежных государств присутствуют нормы, закрепляющие в качестве необходимой функции государственных органов осуществление контроля за деятельностью муниципальных структур. Эффективный инструмент государственного контроля в демократических государствах обеспечивает на практике создание условий для жизнеобеспечения территориальных сообществ.

В главе второй «Правовой анализ и механизм реализации контроля за органами местного самоуправления в современной России» исследуются

аспекты правового регулирования института контроля в муниципальной сфере. Автор, анализируя данные вопросы, опирается также и на правоприменительную практику.

В первом параграфе «Особенности конституционно-правового регулирования вопросов контроля в муниципальной сфере» изучены нормы Конституции Российской Федерации 1993 года по исследуемой проблеме, позволившие заключить, что конституционными нормами на местное самоуправление возлагается самостоятельное решение важных вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, формирование, утверждение, исполнение местного бюджета. Однако статьи, предусматривающей контроль за осуществлением этих полномочий, Конституция Российской Федерации не содержит.

Автором отмечено, что важнейший международный акт - Европейская хартия местного самоуправления⁵, предусматривающая наличие административного контроля за органами местного самоуправления с соблюдением соразмерности вмешательства в их деятельность, оказался в этом смысле более логичным. Наличие широких полномочий, по мнению автора, настоятельно диктует и обеспечение контроля за их эффективным осуществлением.

Восстановление правового баланса диссертант видит в дополнении части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации нормой о возложении контроля за исполнением вопросов местного значения на население, граждан, местные общественные организации по аналогии с нормой части 2 данной статьи, в которой возложение отдельных государственных полномочий на местное самоуправление корреспондирует с контролем со стороны государства.

Вместе с тем отмечается достаточно полное урегулирование контрольных функций различными субъектами в Федеральном законе от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶. Помимо вышеназванного государственного контроля за переданными местному самоуправлению полномочиями федеральный законодатель обозначил в качестве контролирующих органов представительный орган и главу муниципального образования, предусмотрел создание собственного контрольного органа, чем заложил правовую основу для муниципального контроля.

Характерной особенностью правового регулирования местного самоуправления, в целом, и института контроля на местном уровне, в частности, является их регламентация в законодательстве субъектов Федерации и муниципальных правовых актах, которые также были диссертантом подвергнуты анализу, что в совокупности позволило сделать вывод о создании правовых условий для реализации контрольной деятельности в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления.

⁵ СЗ РФ. – 1998. - № 36. – Ст.4466.

⁶ СЗ РФ. – 2003. - № 40. – Ст.3822.

Во втором параграфе «Проблемы государственного контроля за деятельностью местного самоуправления» проведено исследование института государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Отмечено, что этот аспект урегулирован законодательно и достаточно полно обсужден в юридической литературе, но утверждать, что все уже изучено и проанализировано было бы неверно⁷. В связи с чем, автором обращено внимание не только на категорию законности исполнения делегированных полномочий, но и на целесообразность, что вытекает из части второй статьи 8 Европейской хартии местного самоуправления. Последняя категория определена им как проверка и оценка принятых органами местного самоуправления решений на их соответствие поставленной цели и достижение результатов. В целом изученный материал позволил внести уточнение в понимание контроля за осуществлением переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Менее исследованными на современном этапе являются вопросы местного значения, которые наряду с государственными полномочиями входят в компетенцию органов местного самоуправления, и являющихся главным назначением муниципальных органов. По мнению диссертанта, вопросы местного значения, будучи прямыми полномочиями местного самоуправления, в финансовом смысле имеют подкрепление и от государства, что объективно предполагает контроль с его стороны. Наряду с передачей финансовых ресурсов необходимо создать объективную систему оценки эффективности работы муниципалитетов⁸. Принятые в последнее время правовые нормы в этой части⁹ создали необходимую правовую базу для проверки и оценки деятельности местных органов по решению вопросов местного значения. Их реализация рассмотрена на примере Республики Марий Эл, что свидетельствует об активном внедрении в муниципальную действительность, по сути дела, своеобразной формы контроля государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления.

Однако анализ критериев оценки выявил ряд индикаторов (удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления), позволяющих населению муниципального образования высказать мнение об оцениваемых объектах, что свидетельствует о новых подходах к государственному контролю и появлению в его механизме общественной составляющей.

Параграф третий «Муниципальный контроль за органами и должностными лицами местного самоуправления» посвящен изучению еще

⁷Еремин А.Р. О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С.36.

⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007г. // Новые законы и нормативные акты. Приложение к Российской газете. – 2007. - № 19. – С.6.

⁹ Статья 18.1 «Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003г.; Указ Президента РФ от 28 апреля 2008г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов // СЗ РФ. – 2009. - № 18.

одной разновидности контроля - муниципальному контролю, осуществляемому внутри муниципального образования собственными органами.

Особая роль здесь принадлежит представительному органу муниципального образования в силу его приоритетного места в структуре муниципальных органов. Укреплению данных позиций способствовали и дополнения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым глава муниципального образования и глава местной администрации являются подотчетными и подконтрольными представительному органу. Последний при неудовлетворительной оценке деятельности главы муниципального образования по результатам его ежегодного доклада, данной два раза подряд, вправе удалить это лицо в отставку.

Названный Федеральный закон впервые предусмотрел в статье 38 возможность создания в муниципальных образованиях собственного контрольного, а позднее - контрольно-счетного органа. И хотя данная статья претерпела в последнее время существенные изменения, однако они не затронули принципиально важного вопроса - указанный орган, по-прежнему, не является обязательным.

В связи с чем, автор отмечает явный правовой пробел статьи 34 названного законодательного акта, которая в числе обязательных в структуре местного самоуправления органов не называет контрольно-счетный орган, тем самым допускается возможность его не образовывать, что, в конечном счете, лишает население муниципального образования, как главного субъекта местного самоуправления, получения объективной информации о финансово-экономическом состоянии территориального сообщества. Автор полагает необходимым дополнить часть 2 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включив наряду с представительным органом, главой муниципального образования и местной администрацией в качестве обязательного, и контрольно-счетный орган.

В четвертом параграфе «Институт общественного контроля в области местного самоуправления» рассматриваются проблемы привлечения к контрольной деятельности за работой органов и должностных лиц местного самоуправления населения, граждан, общественных формирований муниципального образования. По мнению автора названные субъекты наряду с государственными и муниципальными органами также вправе осуществлять контрольные функции. Объективно они не входят в число муниципальных органов, а по своей природе являются элементами гражданского общества, что настоятельно диктует их выделение в самостоятельную группу контролирующих субъектов и свидетельствует еще об одной форме контроля - общественном контроле.

В странах с демократическим устройством привлечение неправительственных организаций и инициативных групп граждан к решению местных вопросов стало нормой жизни муниципальных властей. Местные

власти объективно заинтересованы в становлении и развитии гражданских институтов на своей территории. Большие ресурсы, по мнению автора, имеют население и различные его общественные формирования в части проведения гражданского контроля в муниципальной сфере. К сожалению, в российском правовом поле почти нет норм, регулирующих прямой общественный контроль в данной области. Имеются отдельные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и т.п.), позволяющие получить информацию о деятельности муниципального уровня власти, оценить его, высказать собственное мнение, что является явно недостаточным.

Федеральный законодатель в последнее время попытался решить частично эту проблему, приняв Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ¹⁰, предоставив возможность гражданам, организациям, общественным объединениям получать интересующую их информацию. Однако комплексного федерального закона, регулирующего механизмы общественного контроля, не имеется, что не позволяет определить четкие правовые ориентиры для реализации контрольной деятельности гражданами и общественными организациями.

Ликвидации данного правового пробела, по мнению диссертанта, могло бы способствовать принятие представительными органами муниципальных образований Положений об общественном контроле, что пополнит контрольный инструментарий на местном уровне, включив в него общественную составляющую.

В заключении подведены итоги работы, формулируются обобщенные выводы и предложения.

Основные положения диссертационного исследования отражены в научных публикациях автора.

Публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. Яичникова Ю.С. Юридическая природа и особенности муниципальных правовых актов / Ю.С.Яичникова // Современное право. -2009. - № 2. - С.31-33.- 0,35 п.л.

2. Яичникова Ю.С. Контроль за муниципальными органами и должностными лицами: видовые характеристики / Ю.С.Яичникова // Вестник Саратовской государственной академии права.-2010.- №5.- С.66-69.-0,3 п.л.

3. Яичникова Ю.С. О некоторых формах участия населения муниципального образования в контроле за органами местного самоуправления

¹⁰ СЗ РФ. – 2009. - № 7. – Ст.776.

/ Т.Н.Михеева, Ю.С.Яичникова // Пробелы в российском законодательстве.- 2010.- № 4.- С. 20-21.-0,4 /0,2 п.л.

4. Яичникова Ю.С. Виды и формы контроля за муниципальной деятельностью / Ю.С.Яичникова// Современное право.- 2011.- № 4.- 43-45.-0,4 п.л.

Публикации в иных изданиях:

Монографии, учебно-методические пособия:

5. Яичникова Ю.С. Проблемы контроля за деятельностью органов местного самоуправления / Ю.С.Яичникова // Монография.- Йошкар-Ола: Мар. гос. университет, 2011.-С.224.- 13,02 п.л.

6. Яичникова Ю.С. Муниципальное право / Д.С.Михеев, Ю.С.Яичникова // Учебно-методическое пособие. - Йошкар-Ола: Мар. гос. университет, 2010.- С.91.- 5,35/2,67 п.л.

Научные статьи:

7. Яичникова Ю.С. О некоторых направлениях совершенствования правового регулирования местного самоуправления / Ю.С. Яичникова // Актуальные проблемы юридических наук. Сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2007 год.-Йошкар-Ола: Мар. гос. университет, 2008.-С.53-57.- 0,25 п.л.

8. Яичникова Ю.С. Обеспечение законности муниципальных правовых актов / Ю.С.Яичникова // Двенадцатые Вавиловские чтения. Национальные проекты России как фактор ее безопасности в глобальном мире: научная экспертиза на самоорганизацию и адекватность. Материалы постоянно действующей всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием. –Йошкар-Ола: Мар.гос. техн. университет, 2009.- Ч.1.-С.247-248.- 0,2 п.л.

9. Яичникова Ю.С. О некоторых формах контроля за законностью муниципальных правовых актов / Ю.С.Яичникова // Двенадцатые Вавиловские чтения. Национальные проекты России как фактор ее безопасности в глобальном мире: научная экспертиза на самоорганизацию и адекватность. Материалы постоянно действующей всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием. –Йошкар-Ола: Мар.гос. техн. университет, 2009.-Ч.1.-С.248-249.-0,2 п.л.

10. Яичникова Ю.С. О законности муниципальных правовых актов: вопросы теории и практики / Ю.С.Яичникова // Вестник Марийского государственного университета.- Йошкар-Ола: Мар.гос университет,2009.-№4.- С.49-51.- 0,3 п.л.

11. Яичникова Ю.С. Осуществление общественного контроля за органами местного самоуправления / Ю.С.Яичникова // О взаимодействии общественных институтов с представительными органами местного самоуправления. Материалы научно-практической конференции 27 мая 2010 года с участием Общественной палаты Республики Марий Эл, Совета муниципальных образований Республики Марий Эл, Марийского государственного университета. -Йошкар-Ола: Мар.гос. университет, 2010.-С.64-66.- 0,2 п.л.

12. Яичникова Ю.С. Контроль за бюджетным процессом в муниципальных образованиях / Ю.С.Яичникова, Т.Н.Михеева // Тринадцатые Вавиловские чтения. Глобализация. Глобалистика. Потенциалы и перспективы России в глобальном мире. Материалы постоянно действующей всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием. - Йошкар-Ола: Мар.гос. техн. университет, 2010.-Ч.2.-С.79-81.-0,4/0,2 п.л.

13. Яичникова Ю.С. К вопросу о контроле в финансово-бюджетной сфере муниципальных образований / Ю.С.Яичникова // Правовая система России: состояние, проблемы, перспективы. Материалы всероссийской заочной научно-практической конференции. – Сибай: Изд. ГУП РБ «СГТ», 2010.- С.261-263.- 0,25 п.л.

14. Яичникова Ю.С. Контрольная деятельность за органами местного самоуправления в зарубежных государствах / Ю.С.Яичникова // Актуальные проблемы юридических наук. Сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2009 год.-Йошкар-Ола: Мар. гос. университет, 2010.- С.108-110.- 0,25 п.л.

15. Яичникова Ю.С. Историко-правовой анализ проблем контроля за деятельностью местного самоуправления / Ю.С.Яичникова // Четырнадцатые Вавиловские чтения. Россия в глобальном мире: вызовы и перспективы развития. Материалы постоянно действующей всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием.- Йошкар-Ола: Мар.гос. техн. университет, 2011.-Ч.2.-С.95-96.-0,2 п.л.

16. Яичникова Ю.С. Общественный контроль за органами местного самоуправления: особенности правового регулирования /Т.Н.Михеева, Ю.С.Яичникова//Актуальные проблемы юриспруденции в современной России. Материалы всероссийской научно-практической конференции 21-22 февраля 2011 год.- Йошкар-Ола: МОСИ - ООО «Стринг», 2011.- С.104-107.- 0,3/ 0,15 п.л.

17. Яичникова Ю.С. Правовое регулирование контроля общественных институтов за органами местного самоуправления / Т.Н.Михеева, Ю.С.Яичникова //Проблемы современной науки и практики: идеи и инновации. Юшковские чтения. Материалы II республиканской научно-практической конференции.- Йошкар-Ола: МОСИ - ООО «Стринг», 2011.- С.178-182.-0,4/0,2 п.л.

18. Яичникова Ю.С. О необходимости и возможности контроля в муниципальной сфере / Ю.С.Яичникова// Государство и право: актуальные

вопросы истории и современности. Марийский юридический вестник. - Йошкар-Ола: Мар.гос университет, 2011.-№8.- С.263-265.- 0,25 п.л.

19. Яичникова Ю.С. Понятие и значение муниципального контроля: научно-теоретический аспект /Ю.С.Яичникова // Актуальные проблемы юридических наук. Сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2010 г.-Йошкар-Ола: Мар. гос. университет, 2011.-С.132-135.-0,17 п.л.

20. Яичникова Ю.С. О взаимодействии органов местного самоуправления с населением и общественными институтами в сфере контрольной деятельности / Ю.С.Яичникова // Государство и право: актуальные вопросы истории и современности. Марийский юридический вестник. - Йошкар-Ола: Мар.гос университет, 2011.-№9.- С.118-121.-0,3 п.л.